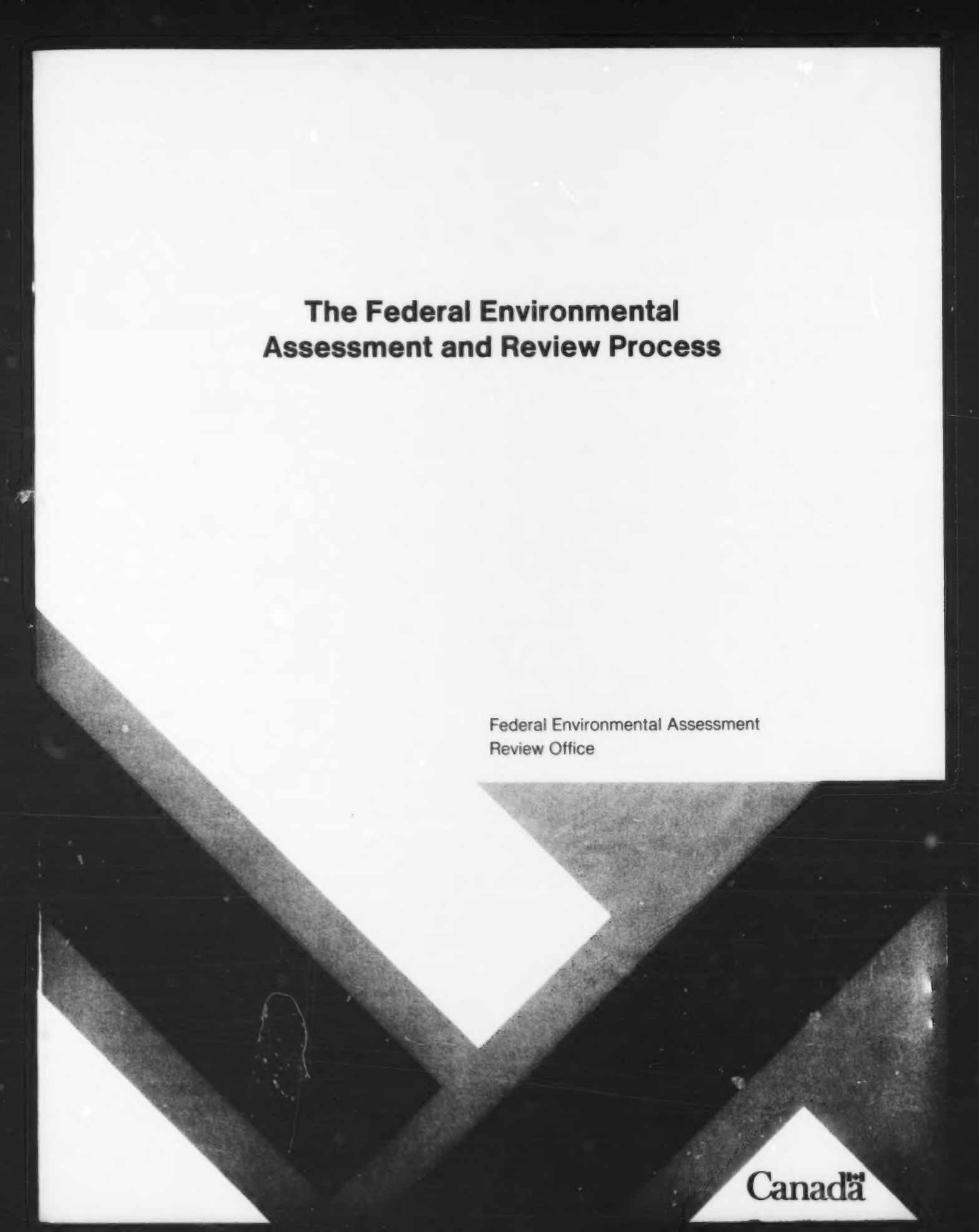
The Federal Environmental Assessment and Review Process

Federal Environmental Assessment
Review Office



Canada

88-04971/

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. En106-4/1987

ISBN 0-662-55150-8

THE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS

WHAT IS THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS?

The Environmental Assessment and Review Process is an important planning tool for predicting the potential environmental consequences of proposals that require a federal government decision. It is a means to identify unwanted effects before they occur and determine appropriate mitigation measures. It offers an opportunity to alter or abandon plans if major negative effects cannot be moderated.

The Environmental Assessment and Review Process (EARP) deals with the physical and biological aspects of development proposals: air, land, water, plants, animals and people. Its scope covers the potential environmental and directly related social effects of proposals; that is, effects that could bring adverse changes to the natural environment and the directly resulting effects that these changes could have on people.

EARP was established by the federal Cabinet in 1973 and adjusted by Cabinet decision in 1977. On June 22, 1984, the process was strengthened and updated when the Environmental Assessment and Review Process Guidelines were issued by an Order in Council under the Government Organization Act.

This Guidelines Order is now the authority for the process. It reaffirms those aspects of the original policy and procedures that had proved their worth and incorporates others that had been introduced over the years. The process is now more orderly, consistent and visible. Roles and responsibilities are more precisely defined and public participation is reconfirmed as an essential element of the process from beginning to end.

EARP is a planning process, rather than a regulatory one. This reflects the judgment that environmental assessment should be undertaken very early in the decision-making process in company with initial economic and engineering studies.

The process is administered by the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO).

TO WHOM DOES IT APPLY?

The EARP Guidelines Order applies to all departments, boards and agencies of the federal government. Parent corporations (mostly former proprietary Crown corporations) are expected to make EARP a part of their corporate policies, unless this is not possible under their legislation. Organizations that deal with the regulation of certain activities also apply the process, unless this would cause a duplication of their procedures or unless legislation does not allow them to base their decisions on environmental factors. To simplify this description of EARP, the term department is used to refer to all these organizations.

A department with the authority to make a decision about a proposal is called the initiating department or initiator, while the private sector organization or the department that intends to undertake the proposal is called the proponent. A single department may play both roles.

WHEN IS EARP USED?

EARP is used when a department:

- intends to undertake any proposal of its own; or
- has the authority to make a decision about a proposal of another organization that:
  - — might have an environmental effect on an area of federal government responsibility,
  - — would require federal government financial commitment, or
  - — would be undertaken on lands administered by the federal government, including the offshore.

Departments are also expected to ensure that Canadian activities do not bring about adverse effects in other countries.

When the decision-making authority for a proposal rests with, or is shared with, a province or territory, and there is federal involvement, EARP can be applied cooperatively with provincial or territorial planning, resource management, or environmental assessment processes. The intent is that both federal and provincial/territorial requirements be met without duplication.

HOW DOES IT WORK?

INITIAL ASSESSMENT

Process

Initial assessment is the first step in the process, encompassing everything a department does to determine what, if any, potential adverse environmental effects a proposal may have. It begins with an examination of potential environmental effects and public concerns carried out by the department that has the decision-making authority for the proposal being examined. This initial examination may lead to an additional detailed study.

Initial assessment involves not only the determination of environmental effects of any proposal but also the determination of their significance. Public consultation can be an important factor in this stage of the process.

In keeping with the self-assessment nature of the process, initial assessment decisions are made by the department that has the decision-making authority for the proposal being examined.

However, a department is not entirely on its own during an initial assessment, for it can seek information or expert advice from other departments with relevant expertise.

Decisions

A number of initial assessment decisions can be made. Two of these are straightforward: automatic exclusion from study and automatic referral for public review. Exclusions are those types of proposals that would not produce any adverse environmental effects and can go ahead without assessment. Automatic referrals are those types of proposals that could produce significant adverse environmental effects and, therefore, must be referred to the Minister of the Environment for public review by an independent panel.

If a department neither automatically excludes a proposal from study nor automatically refers it for public review, the decision will be to proceed with the proposal, abandon the proposal or refer it for public review. For those projects that are neither abandoned nor referred for public review, an important component of the initial assessment stage is the identification of appropriate mitigation measures and the incorporation of these measures into the project design.

After a decision has been made, there must be public access to information about the proposal and the decision and an opportunity to respond to this information before the proposal is carried out.

Responsibilities

Each department must ensure that initial assessments are carried out and that all initial assessment recommendations are incorporated into the proposal. The necessary budgetary arrangements must be made and written procedures established to carry out initial assessments. A department must regularly give information on its initial assessment decisions to FEARO for publication. Any federal-provincial, territorial, or international agreements a department makes must reflect the principles of EARP. Additionally, initiating department must ensure that the public has access to its initial assessment decisions on request.

When requested, departments such as Environment, Fisheries and Oceans, Indian and Northern Affairs, and Energy Mines and Resources with specialist knowledge or responsibilities to provide initiators with available data, information, advice about potential impacts and regulatory requirements. They are also expected to advocate protection of interests for which they are responsible.

FEARO, as part of its responsibility for EARP, assists departments with initial assessment by furnishing procedural guidelines and advice, and has published the "Guide for Initial Assessment Under The Federal Environmental Assessment and Review Process." The Office regularly publishes a list of initial assessment decisions of the initiating departments in its "Bulletin of Initial Assessment Decisions."

PANEL REVIEWS

When initial assessment leads to the decision that a proposal's adverse environmental and directly related social effects are significant or that public concern is such that a public review is desirable, the Minister of the initiating department refers the proposal to the Minister of the Environment for a public review by an environmental assessment panel.

Public reviews of proposals may differ in type and focus, but two characteristics are always present:

- the proposal undergoes detailed examination by an independent panel, with opportunity for public involvement, including comment on the review documents and participation in public hearings;
- each panel has a specific mandate, describing the nature and scope of the review. The scope of a public review may include, at the direction of the initiating Minister and the Environment Minister, such matters as the general socio-economic effects, assessment of technology, and the need for the proposal.

The nature of the proposal and the scope of the review will be specified in the terms of reference issued by the Minister of the Environment. Most often, a specific project, for example a new airport, is examined and the panel recommends whether the project should proceed, and if so, under what terms and conditions.

In some cases, a panel may be limited to recommending terms and conditions for the project. Such reviews, known as environmental design reviews, would normally occur only if the Government decides that it is in the national interest for a proposal to proceed or when the proposal has been subject earlier to an area-wide or a concept review. An area-wide review considers whether a certain type of activity is environmentally acceptable in a large area, for example, exploratory hydrocarbon drilling in a previously unexplored region of the offshore. The concept or generic review assesses the environmental implications of a new concept or technology.

Panels

Panel members are appointed by the Minister of the Environment for the duration of the panel review. There are certain requirements to ensure objectivity and competence. Members must be free of potential conflicts of interest or political commitments and have special knowledge or relevant experience that is useful for reviewing the anticipated effects.

Normally, a panel is chaired by the Executive Chairman of FEARO or a delegated representative. When there is a joint review with a province or territory, the panel may be co-chaired by persons appointed by the two governments involved.

Panels are supported by a secretariat from the staff of FEARO. Administrative and financial arrangements for panels are managed by FEARO.

Panel Procedures and Activities

Each panel establishes and publishes its own operating procedures, based on FEARO's publication "Procedures and Rules for Public Meetings".

FEARO's procedures and rules help ensure consistency in policy and procedure between reviews. They may be varied for a federal-provincial review or in special circumstances, for example, when the Office negotiates provincial or territorial participation in a review, federal participation in a provincial review, or participation in any other co-operative study of a proposal.

Normally a panel holds public meetings to determine the scope and importance of issues, then gives guidelines to the proponent for the preparation of an Environmental Impact Statement (EIS). The EIS describes the proposal and its potential effects. Later, an additional series of meetings—the public hearings—is held to focus on the EIS

Throughout the review, the panel secretariat disseminates information about panel activities and the review process. This is done through personal contact, letters, press releases, advertisements, libraries and information centres. The public is encouraged to contact the secretariat for information, to make submissions to the panel, and to participate in the public meetings.

The Environmental Impact Statement

The full environmental implications of the proposal are normally contained in one document known as the Environmental Impact Statement.

An EIS usually:

- describes the proposal,
- shows the need for the proposal and identifies alternatives,
- describes the present environment, resource use, and social patterns,
- predicts potential impacts, and
- indicates how the adverse impacts will be reduced or avoided altogether.

The EIS states where the proposed development will occur, how long it will last, how it can be carried out, and the preferred way to do this. The EIS also describes how adverse impacts can be avoided and minimized.

The EIS is submitted to the panel and made public. Indeed, all submissions to a panel during this, or any other part of the review, become public information and are maintained on a public file. The panel also allows sufficient time—usually a minimum of 60 days—for review participants to examine and comment on the information it receives before the public hearings.

If the information in an EIS is adequate, the panel proceeds to hold public hearings. If the EIS is deficient, the panel requests more information and the hearings are delayed until the material is received and reviewed.

The Public Meetings

Public meetings held by panels, fall into two general categories:

- special meetings to seek public input on issues requiring further study during the review. These may be "scoping sessions" to help identify important issues and concerns that should be dealt with in the EIS or meetings to receive comments on draft guidelines for the preparation of an EIS;
- hearings to provide the principal opportunity for public comment on the proposal, once an EIS has been submitted to the panel.

The hearings are public forums for the expression of views of the environmental effects of the proposal and are held in the areas that may be affected by the proposal. To encourage the broadest public participation, they are as informal and flexible as practicable. No one is subpoenaed to appear before the panel or asked to take an oath that his or her statements will be true. There is no cross-examination in the legal sense and no need for participants to be accompanied by legal counsel. However, the panel may ask questions of any participant and may allow other participants to ask questions through the panel chairman.

Participation in the hearings, not only by the specialists hired by the panel but by the public as well, is vital to the review. A panel obviously needs technical and scientific analyses from experts but it also needs to hear from people who could be affected by the proposal, particularly those who live near the proposed site. Although an impact may not appear significant to the experts, it may be so for people living and working near the site. Local residents may have information and insights not available to an outsider.

The Panel Report

When the public hearings have finished, the panel must write a report for the Minister of the Environment and the Minister of the initiating department and, in the case of joint reviews, for additional ministers or organizations that may also be involved. A panel's report, which is always made public, is advisory; the Ministers make the final decisions.

A report usually contains:

- a brief description of the proposal,
- the characteristics of the proposed site and impacted areas,
- the potential impacts,
- comments, issues and analysis, and
- conclusions and recommendations.

The initiator decides to what extent panel recommendations must be adopted before the proposal can proceed. These are incorporated into the design, construction and operation of the proposal. The initiator must see that decisions on suitable implementation, inspection and monitoring programs are carried out. Interdepartmental committees, sometimes containing representatives from provinces or territories and the private sector, may be established to direct the implementation of the proposal.

The proponent must make certain that any post-assessment monitoring, surveillance and reporting, laid down as conditions for proceeding with the proposal, are undertaken.

Decisions stemming from the panel's recommendations must be made public. The initiator decides how this is done.

WHAT DOES FEARO DO?

The Federal Environmental Assessment Review Office oversees EARP, as applied throughout the Government of Canada, on behalf of the Minister of the Environment. The Office is headed by an Executive Chairman who reports to the Minister. Though FEARO receives administrative support from Environment Canada, it maintains an independent relationship with the department. This is necessary because Environment Canada can be a proponent or an initiator in a public review and is almost always an active participant in reviews.

The Office provides departments with procedural guidelines for initial assessment (the Initial Assessment Guide) and assists them in developing their own initial assessment procedures. It may also assist initiating departments by providing information to the public on proposals and soliciting responses early in the planning process before decisions are taken.

FEARO regularly publishes summaries of initial assessment decisions, based on information it receives from departments, so that the public can receive notification of proposals that are being considered for their potential environmental implications. The Office also prepares an annual report to the Minister on the implementation of the process, which too is made public.

Once a proposal is referred for public review, FEARO drafts the panel's terms of reference for the Minister of the Environment, in consultation with the initiating department. It also assists in identifying potential panel members and when members are appointed by the Minister, FEARO makes the contractual arrangements with them.

FEARO's Executive Chairman or delegated representative is normally the chairperson of a panel. The Office provides staff, as well as the logistical and administrative services needed for the panel's meetings and public information program. When a review is finished, the reviewed documents are kept in its library, which is open to the public.

FEARO is responsible for basic review procedures and may alter them in special circumstances or when there is a federal-provincial review. It provides other advice and assistance on procedural matters so that procedures and policy are consistent from review to review. FEARO also negotiates provincial or territorial participation in a review, federal participation in a provincial review or any other co-operative arrangements.

FEARO provides advice to the Minister of the Environment on environmental impact assessment matters and makes recommendations about the process. It administers the funding for the Canadian Environmental Assessment Research Council. The Council, made up of knowledgeable persons drawn from industry, the consulting and academic communities and government, was formed in 1984 to advise governments, industry and universities on ways to improve the scientific, technical and procedural basis for environmental assessment. The Council's secretariat is provided by FEARO and Environment Canada.

PUBLICATIONS AVAILABLE FROM FEARO

- Bulletin of Initial Assessment Decisions (issued quarterly)
- Environmental Assessment and Review Process, Guidelines Order
- Initial Assessment Guide, Federal Environmental Assessment and Review Process
- Environmental Assessment Panels: Procedures and Rules for Public Meetings
- Register of Panel Projects (including a list of panel reports)

ADDRESSES AND TELEPHONE NUMBERS

FEARO
13th Floor
Fontaine Building
Hull, Quebec
K1A 0H3

(819) 997-1000

FEARO
Suite 510
750 Cambie Street
Vancouver, B. C.
V6B 2P2

(604) 666-2431

APPENDIX A

GLOSSARY

AREA-WIDE REVIEW
Includes a number of proposals for a large area which may be at different stages of planning or based on different levels of scientific knowledge.

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS (EARP)
The procedure used by federal departments to consider the full environmental implications of all proposals for which they have a decision-making authority.

ENVIRONMENTAL DESIGN REVIEW
Focuses on the appropriate environmental terms or environmental design parameters that should be used to keep adverse impacts at a minimum.

ENVIRONMENTAL IMPACT
The effect of an intervention on a community of plants, animals or humans and on the environment that they inhabit and with which they interact, including effects on human health and well-being.

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT
An activity to identify, predict and interpret the environmental impact of an action.

ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT (EIS)
A detailed documented assessment of the potential significant environmental consequences of any proposal that is produced by, or for, a proponent, in accordance with the information requested by an environmental assessment panel for a public review.

CONCEPT OR GENERIC REVIEW
Held very early in planning for a range of proposals dealing with new concepts or technologies.

DEPARTMENT
Under the Guidelines Order this means any department, board or agency of the Government of Canada, any parent corporation listed in Schedule C to the Financial Administration Act, and any regulatory body.

GUIDELINES ORDER
The Environmental Assessment and Review Process Guideline Order (P.C. 1984-2132 SOR/84-467 - June 22, 1984).

INITIAL ASSESSMENT
An examination of a proposal to determine if, and to what extent, there are potentially adverse environmental impacts and if public concern about the proposal is such that a public review is desirable, and if a public review is not needed, to identify appropriate environmental design and mitigation features to be incorporated into the project design.

INITIATOR or INITIATING DEPARTMENT
Any department that on behalf of the Government of Canada has to make a decision about a proposal.

PANEL
A group appointed by the Minister of the Environment to review a proposal that was referred by an initiator for public review.

PARENT CORPORATION
Corporations as listed in Schedule C to the Financial Administration Act.

PROPONENT
The organization intending to undertake a proposal for which the Government of Canada has a decision-making authority.

PROPOSAL
Any initiative, undertaking or activity for which the Government of Canada has a decision-making responsibility, in accordance with the Guidelines Order.

PUBLIC HEARING
An open public formum held by an environmental assessment panel to gather facts and concerns during a public review of a proposal.

APPENDIX B

ROLES AND RESPONSIBILITIES DURING INITIAL ASSESSMENT

Initiating Department

— establishes lists of proposal types for automatic exclusion and referral

— conducts initial assessments of proposals for which it has the decision-making authority

— determines if there are any adverse environmental impacts

— gives FEARO information about initial assessment decisions

— ensures all its federal-provincial, territorial, international agreements reflect the principles of EARP

— budgets for implementation of the Process

Other Departments

— give specialist advice and information to initiating departments

— are advocates for their own responsibilities

FEARO

— produces procedural guidelines for initial assessment

— upon request, assists initiating departments in providing information on and seeking public response to a proposal

— periodically prepares a report to the Minister of the Environment on implementation of the Process

— publishes a summary of public information supplied by departments on their initial assessment decisions

APPENDIX C

ROLES AND RESPONSIBILITIES DURING A PUBLIC REVIEW

Proponent

- prepares Environmental Impact Statement or other documents in accordance with panel guidelines
- submits EIS in quantity and languages needed
- conducts public information program
- provides officials and experts to make presentations and answer questions at public meetings and hearings

Initiating Department

- Minister consults with Minister of the Environment on terms of reference for panel
- ensures proponent fulfills review responsibilities
- provides officials and experts to make presentations and answer questions during public meetings and hearings

Other Departments

- provide specialist advice, information and experts
- are advocates for own responsibilities

Minister of the Environment

- appoints members of each environmental assessment panel
- consults with initiating Minister on terms of reference for a panel
- issues to panel and makes public the terms of reference that outline the scope of review

Panel

- examines environmental and directly related social effects of the proposal
- examines other aspects of proposal, if normal scope of review is expanded
- establishes and publishes detailed operating procedures
- may issue guidelines for preparation of EIS
- conducts public information program
- provides public access to information and allows time to study it before public hearings
- holds hearings that are public, non-judicial and informal, though structured
- may question review participants on the relevancy and content of information submitted
- prepares a report for the Minister of the Environment and the initiating Minister

FEARO

- consults with initiator on a panel's terms of reference
- drafts terms of reference for Minister of the Environment
- identifies potential panel members
- makes contractual arrangements with panel members
- negotiates provincial or territorial participation in federal review or federal participation in provincial review
- Executive Chairman or delegate is usually chairperson of a panel
- provides secretariat, logistic and administrative services for panels
- provides written procedures, advice and assistance to panels on procedures and policy to ensure consistency between public reviews

APPENDIX D

ROLES AND RESPONSIBILITIES AFTER A PUBLIC REVIEW

Proponent

— carries out monitoring, surveillance and post-assessment as required

Initiating Department

— makes panel report public

— decides extent to which panel recommendations are implemented

— decides manner in which decisions on proposal are announced

— ensures any decisions are incorporated into the design, construction and operation of proposal and that inspection and environmental monitoring programs are established

Other Departments

— decide extent to which recommendations affecting them are implemented

Minister of the Environment

— makes panel report public

FEARO

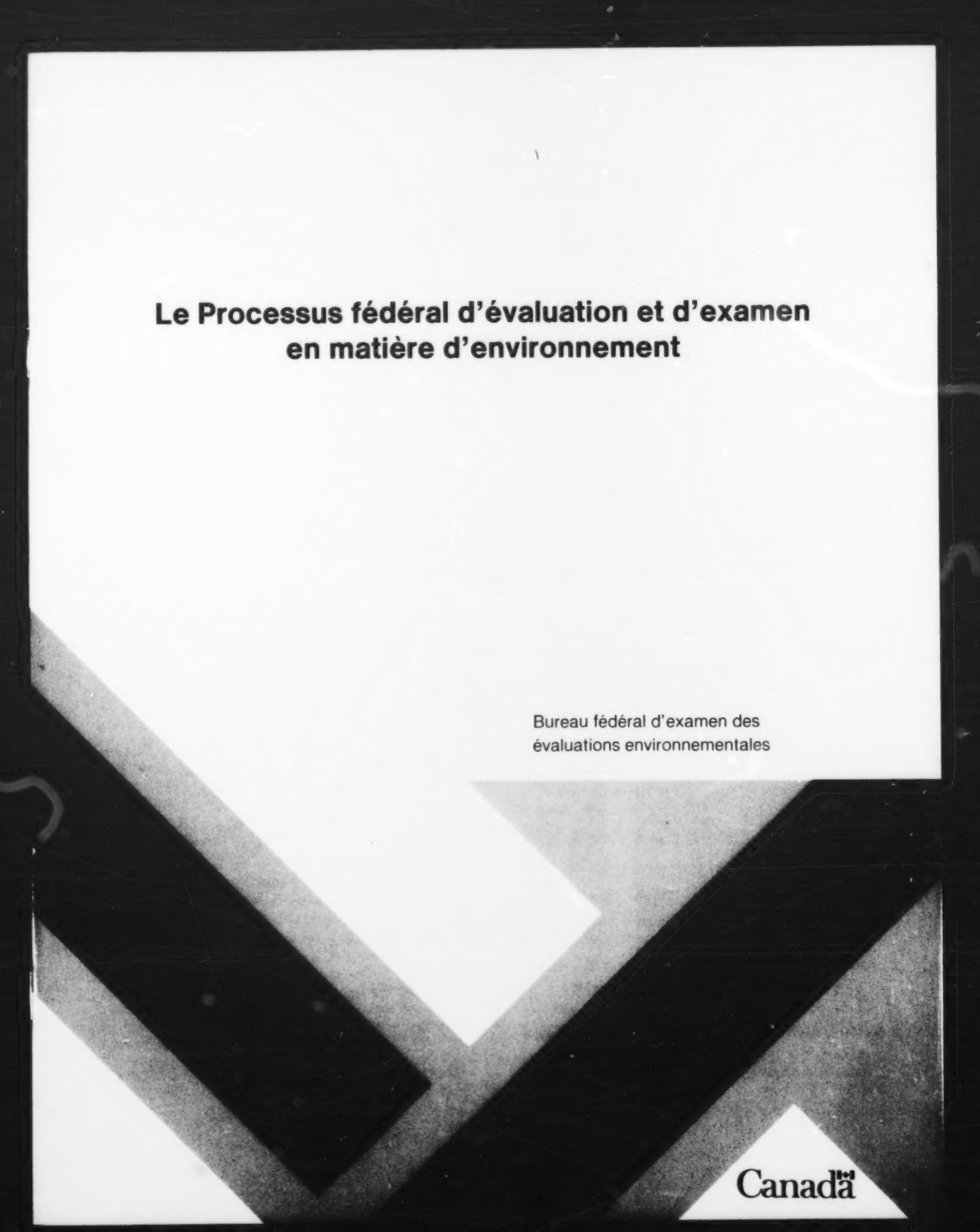
— distributes panel report

— maintains archives

— may make recommendations to the Minister of the Environment about the process

Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales



Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. En106-4/1987

ISBN 0-662-55150-8

LE PROCESSUS FÉDÉRAL D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

QU'EST-CE QUE LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT?

Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est un important instrument de planification qui permet de déterminer à l'avance les répercussions environnementales de toutes propositions exigeant une décision fédérale. Il constitue un moyen de cerner les conséquences néfastes avant qu'elles ne se produisent et de déterminer les mesures d'atténuation qui s'imposent. De plus, il donne l'occasion de modifier ou d'abandonner des projets ayant d'importants effets négatifs qui ne peuvent pas être réduits.

Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) porte sur les aspects physiques et biologiques des propositions d'aménagement, c'est-à-dire ceux qui ont trait à l'air, aux terres, aux eaux, aux plantes, aux animaux et aux humains. Il porte non seulement sur les effets environnementaux possibles des propositions, mais aussi sur les effets sociaux qui en découlent directement, c'est-à-dire les changements défavorables apportés au milieu naturel et les effets que ces changements peuvent avoir directement sur les humains.

Le PÉEE a été établi par le Conseil des ministres en 1973 et modifié par décision de ce conseil en 1977. Le 22 juin 1984, il a été renforcé et mis à jour par la publication, dans un décret du Conseil édicté en vertu de la Loi sur l'organisation du gouvernement, des lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Le Décret sur ces lignes directrices est l'actuel fondement du processus. Il réaffirme les aspects de la politique et des procédures initiales qui se sont révélés fructueux et y ajoute des aspects qui sont devenus nécessaires avec le temps. Le processus est plus ordonné, plus conséquent et mieux connu du public qu'auparavant. Les rôles et les responsabilités sont définis plus précisément que par le passé et il est confirmé que la participation du public est un élément indispensable du processus entier.

Le PÉEE est un processus de planification plutôt que de réglementation. Cela témoigne du jugement selon lequel l'évaluation environnementale doit être entreprise très tôt au cours de la prise de décisions, soit en même temps que les études économiques et techniques initiales.

Le processus est administré par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE).

À QUI S'APPLIQUE-T-IL?

Le Décret sur les lignes directrices visant le PÉEE s'applique à tous les ministères, commissions et organismes du gouvernement fédéral. On s'attend à ce que les sociétés-mères (qui sont principalement d'anciennes sociétés de propriétaires de la Couronne) intègrent le PÉEE à leurs politiques, à moins que cela ne soit pas possible selon les dispositions législatives auxquelles elles sont assujetties. Les organismes qui réglementent certaines activités doivent également appliquer le processus, à moins que celui-ci ne fasse double emploi avec leurs propres procédures ou que les textes législatifs ne leur permettent pas de fonder leurs décisions sur des facteurs environnementaux. Pour simplifier la description du PÉEE, nous appellerons «ministère» toute organisation entrant dans l'une de ces catégories.

Le ministère qui est habilité à prendre une décision au sujet d'une proposition est appelé «ministère responsable» ou «responsable» alors que l'organisme privé ou le ministère qui entend réaliser la proposition est appelé «promoteur». Un même ministère peut jouer les deux rôles.

QUAND EMPLOIE-T-ON LE PÉEE?

Le PÉEE est employé dans les cas où un ministère :

- entend réaliser une de ses propositions ou
- est habilité à prendre une décision au sujet d'une proposition d'une autre organisation qui :
  - — pourrait avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale,
  - — exigerait un engagement financier de la part du gouvernement fédéral ou
  - — devrait être réalisé sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, y compris la haute mer.

De plus, on s'attend à ce que les ministères s'assurent que les activités canadiennes n'ont pas d'effets négatifs dans d'autres pays.

Si le pouvoir de décision sur une proposition appartient à une province ou à un territoire ou est partagé avec une province ou un territoire et que le gouvernement fédéral est appelé à jouer un rôle relatif à la proposition, le PÉEE peut être appliqué de pair avec la planification, la gestion des ressources ou l'évaluation environnementale de cette province ou de ce territoire. Il s'agit de remplir les conditions tant provinciales ou territoriales que fédérales sans que les efforts fassent double emploi.

COMMENT FONCTIONNE LE PÉEE?

ÉVALUATION INITIALE

Procédure

L'évaluation initiale est la première partie du processus. Elle englobe tout ce qu'un ministère fait pour déterminer, s'il y a lieu, les conséquences néfastes que l'application d'une proposition aurait sur l'environnement. Elle commence par un examen des effets environnementaux possibles et des préoccupations du public, qui est réalisé par le ministère habilité à prendre une décision sur la proposition à l'étude. Cet examen initial peut donner lieu à un examen plus poussé.

L'évaluation initiale consiste à déterminer non seulement quels effets environnementaux la proposition peut avoir, mais aussi quelle serait leur ampleur. La consultation du public peut être un facteur important à cette étape du processus.

Selon le caractère d'auto-évaluation du processus, les décisions sur l'évaluation initiale sont prises par le ministère qui exerce le pouvoir décisionnel sur la proposition à l'étude.

Toutefois, ce ministère peut obtenir des renseignements ou des conseils de spécialistes d'autres ministères possédant les compétences appropriées aux fins de l'évaluation initiale.

Décisions

Un certain nombre de décisions d'évaluation initiale peuvent être prises. Deux d'entre elles se passent d'explication : l'exclusion automatique du processus et la soumission automatique à un examen public. Les propositions exclues du processus sont celles qui n'auraient aucun effet néfaste sur l'environnement et qui peuvent être réalisées sans évaluation. Les propositions à soumettre automatiquement à un examen public sont celles qui auraient des effets néfastes sur l'environnement et qui, par conséquent, doivent être transmises au ministre de l'Environnement pour qu'il les soumette à un examen public mené par une commission indépendante.

Si le ministère n'exclut pas automatiquement une proposition et ne la soumet pas automatiquement à un examen public, il doit décider de la mettre à exécution, de l'abandonner ou de la soumettre à un examen public. Lorsqu'on effectue l'évaluation initiale des projets qui ne sont ni abandonnés ni soumis à un examen public, il est très important de déterminer des mesures d'atténuation appropriées et d'incorporer ces mesures dans la conception de projet.

Une fois la décision prise, il faut s'assurer que le public ait accès à l'information concernant la proposition et la décision et ait l'occasion de présenter des observations sur cette information avant que la proposition ne soit mise à exécution.

Responsabilités

Chaque ministère doit voir à ce que les évaluations initiales nécessaires soient réalisées et à ce que toutes les recommandations issues de telles évaluations soient incorporées à la proposition. Les dispositions budgétaires nécessaires doivent être prises et des procédures écrites doivent être établies aux fins des évaluations initiales. Le ministère doit donner régulièrement des renseignements sur ses décisions d'évaluation initiale au BFEÉE pour que celui-ci les publie. Toute entente fédérale-provinciale, fédérale-territoriale ou internationale que conclut le ministère doit témoigner des principes du PÉEE. De plus, le ministère responsable doit voir à ce que ses décisions d'évaluation initiale soient mises, sur demande, à la disposition du public.

Sur demande, les ministères Environnement Canada, Pêches et des Océans, Affaires indiennes et du Nord canadien, Énergie, Mines et Ressources (par exemple), qui ont des connaissances ou des responsabilités spécialisées, donnent aux responsables les renseignements dont ils disposent et des conseils appropriés au sujet des incidences possibles et des exigences réglementaires. En outre, on s'attend à ce qu'ils

proposent des mesures de protection pour les ressources dont ils ont la responsabilité.

Le BFEÉE, selon les responsabilités qu'il assume relativement au PÉEE, aide les ministères à réaliser des évaluations initiales en leur indiquant la procédure à suivre et en leur donnant des conseils. Il a publié le Guide pour l'évaluation initiale dans le cadre du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Le Bureau publie régulièrement, dans son Bulletin des décisions prises à la suite d'évaluations environnementales initiales, la liste des décisions rendues par les ministères responsables qui ont effectué les évaluations.

EXAMENS PAR DES COMMISSIONS

Si l'évaluation initiale donne lieu à une décision selon laquelle les effets environnementaux négatifs d'une proposition et les effets sociaux négatifs qui y ont directement trait sont considérables ou l'inquiétude du public est telle qu'un examen public est souhaitable, le ministre chargé du ministère responsable transmet la proposition au ministre de l'Environnement pour que celui-ci la soumette à un examen public mené par une commission d'évaluation environnementale.

Les examens publics des propositions diffèrent des points de vue des types et de la portée, mais présentent toujours les deux caractéristiques suivantes :

- la proposition est examinée en détail par une commission indépendante, le public pouvant participer à l'examen notamment en présentant des observations sur les documents d'examen et en participant aux audiences publiques;
- chaque commission a un mandat précis indiquant la nature et la portée de l'examen. La portée d'un examen public peut comprendre, selon les directives du ministre responsable et du ministre de l'Environnement, des questions telles que les effets socio-économiques généraux, l'évaluation de techniques et la nécessité de la proposition.

La nature de la proposition et la portée de l'examen sont précisées dans le mandat publié par le ministre de l'Environnement. Le plus souvent, un projet précis tel qu'un projet d'aéroport est examiné par la commission, qui recommande par la suite sa réalisation ou sa non-réalisation et, s'il y a lieu, les conditions de réalisation.

Dans certains cas, le rôle de la commission peut ne consister qu'à recommander les conditions de réalisation du projet. Cela constitue ce qu'on appelle un examen de planification environnementale et ne se produit normalement que si le gouvernement décide qu'il est dans l'intérêt national de réaliser la proposition ou si celle-ci a fait l'objet d'un examen générique ou à portée régionale. L'examen à portée régionale sert à déterminer si un certain genre d'activité est acceptable du point de vue environnemental dans une vaste région (p. ex., le forage d'exploration pour trouver des hydrocarbures dans une région hauturière auparavant inexplorée). L'examen générique consiste à évaluer les répercussions environnementales d'un nouveau type d'aménagement ou d'une nouvelle technique.

Commissions

Les membres de chaque commission sont nommés par le ministre de l'Environnement pour la durée de l'examen de la commission. On impose certaines conditions à leur sélection afin d'assurer leur objectivité et leur compétence. Les membres ne doivent pas avoir d'engagement politique et leur participation à la commission ne doit pas les mettre dans une situation de conflit d'intérêts. De plus, ils doivent avoir une connaissance exceptionnelle ou une expérience connexe pouvant être utile à l'examen des effets prévus.

Normalement, la commission est présidée par le président exécutif du BFEÉE ou son représentant délégué. Si l'examen se déroule de concert avec une province ou un territoire, la commission peut être coprésidée par des personnes nommées par les deux gouvernements concernés.

Un secrétariat composé d'employés du BFEÉE assure le soutien nécessaire aux commissions. Les dispositions administratives et financières ayant trait aux commissions sont prises par le BFEÉE.

Procédures et activités des commissions

Chaque commission établit et publie sa propre procédure, à la lumière de la publication du BFEÉE intitulée Procédures pour les réunions publiques.

Les procédures publiées par le BFEÉE aident à uniformiser les examens des points de vue de la politique et des procédures. Elles peuvent être modifiées aux fins d'un examen fédéral-provincial ou dans des circonstances exceptionnelles comme dans les cas où le Bureau négocie la participation provinciale ou territoriale à l'examen, la participation fédérale à un

examen provincial ou la participation à une autre étude conjointe sur une proposition.

Normalement, la commission tient des réunions publiques afin de déterminer la portée et l'importance des questions. Ensuite, elle donne aux promoteurs des directives pour la préparation d'un énoncé des incidences environnementales (ÉIE) comprenant une description de la proposition et des effets que peut avoir sa réalisation. Plus tard, la commission tient d'autres réunions, soit des audiences publiques, axées sur l'ÉIE.

Pendant l'examen entier, le secrétariat de la commission diffuse des renseignements au sujet des activités de celle-ci et de la procédure d'examen. À cette fin, il procède à des communications personnelles, transmet des lettres, des communiqués de presse et des annonces et collabore avec des bibliothèques et des centres de renseignements. Il encourage le public à communiquer avec lui pour obtenir des renseignements, présenter des observations à la commission et participer aux réunions publiques.

L'énoncé des incidences environnementales

Normalement, toutes les incidences environnementales d'une proposition sont indiquées dans un seul document appelé l'Énoncé des incidences environnementales (ÉIE).

L'ÉIE comprend d'ordinaire :

- une description de la proposition,
- une indication de la nécessité de la proposition et des solutions de rechange possibles,
- une description de l'environnement, de l'utilisation des ressources et des conditions sociales actuelles,
- une prévision des incidences possibles, et
- une indication de la mesure dans laquelle les incidences négatives seront réduites ou empêchées.

L'ÉIE indique le lieu où l'aménagement proposé sera réalisé, sa durée, les moyens par lesquels il peut être mis en oeuvre et la méthode préférable. De plus, l'ÉIE prévoit les moyens d'éviter et d'atténuer les incidences néfastes.

L'ÉIE est présenté à la commission et rendu public. En fait, tout ce qui est présenté à la commission pendant toute partie de l'examen devient public et est gardé dans un dossier public. La commission prévoit un délai suffisant, ordinairement d'au moins 60 jours, pour permettre aux participants d'examiner les renseignements qu'elle reçoit et de présenter des observations à leur sujet avant les audiences publiques.

Si les renseignements que comprend l'ÉIE sont suffisants, la commission tient ses audiences publiques. Si l'ÉIE est déficient, la commission demande d'autres renseignements et reporte les audiences jusqu'à ce qu'elle ait reçu et étudié ceux-ci.

Les réunions publiques

Les commissions tiennent des réunions publiques qui se répartissent en deux grandes catégories :

- les réunions spéciales destinées à connaître l'avis du public sur des questions devant être étudiées de façon plus poussée pendant l'examen. Il peut s'agir de séances d'établissement de la portée de l'évaluation, pendant lesquelles on relève les questions et les préoccupations importantes qu'il faudrait traiter dans l'ÉIE, ou de réunions où l'on reçoit des observations au sujet de l'ébauche des directives pour l'établissement de l'ÉIE;
- les audiences qui sont la principale occasion pour le public de présenter des observations sur la proposition une fois que l'ÉIE a été présenté à la commission.

Les audiences sont des tribunes publiques où sont exprimés des avis au sujet des répercussions environnementales de la proposition. Elles ont lieu dans des régions qui peuvent être affectées par la réalisation de la proposition. Pour favoriser la participation du public, les audiences doivent avoir un caractère aussi officieux et aussi souple que possible. Personne n'est cité à comparaître devant la commission ou tenu d'attester sous serment la véracité de ses déclarations. Il n'y a pas de contre-interrogatoire au sens juridique, et il n'est pas nécessaire que les participants soient accompagnés d'un conseiller juridique. Toutefois, la commission peut poser des questions à tout participant et permettre à d'autres participants de lui en poser par l'entremise de son président.

La participation aux audiences non seulement de spécialistes engagés par la commission mais aussi du public est indispensable à l'examen. Il est évident que la commission a besoin des analyses techniques et scientifiques d'experts, mais elle a aussi besoin d'entendre l'avis des personnes que la réalisation de la proposition peut affecter, et particulièrement de celles qui habitent les environs de l'emplacement proposé.

Une incidence qui peut ne pas sembler importante aux experts peut l'être pour les personnes qui habitent et travaillent près de l'emplacement. D'ailleurs, les habitants locaux peuvent avoir des renseignements et des perspectives que d'autres ne connaîtraient pas.

Le rapport de la commission

Une fois les audiences publiques achevées, la commission doit rédiger un rapport à l'intention du ministre de l'Environnement et du ministre chargé du ministère responsable et, dans le cas des examens mixtes, des autres ministres ou organismes qui peuvent être en cause. Le rapport de la commission, qui est toujours rendu public, n'est présenté qu'à titre consultatif. Ce sont toujours les ministres qui prennent les décisions finales.

Le rapport comprend habituellement :

- une description succincte de la proposition,
- les caractéristiques de l'emplacement proposé et des régions affectées,
- les incidences possibles,
- des observations, des questions et des résultats d'analyse, et
- des conclusions et des recommandations.

Le ministère responsable décide de la mesure dans laquelle les recommandations de la commission doivent être adoptées avant que la proposition ne soit mise à exécution. Ces recommandations sont incorporées à la conception, à la construction et à l'exploitation de l'aménagement proposé. Le responsable doit voir à ce qu'on donne suite aux décisions sur les programmes appropriés de mise en oeuvre, d'inspection et de surveillance. On peut créer des comités interministériels, comprenant parfois des représentants des provinces ou des territoires et du secteur privé, afin de diriger la mise en oeuvre de la proposition.

Le promoteur doit veiller à ce que soient remplies les conditions posées lors de l'évaluation pour la réalisation de la proposition : surveillance, vérification et présentation de rapports.

Les décisions prises à la lumière des recommandations de la commission doivent être rendues publiques. Il appartient au responsable de décider des moyens à prendre à cet effet.

QUE FAIT LE BFEÉE?

Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales est chargé d'administrer le PÉEE dans l'ensemble du gouvernement du Canada au nom du ministre de l'Environnement. Il est dirigé par un président exécutif qui relève du Ministre. Bien qu'il reçoive un soutien administratif d'Environnement Canada, le BFEÉE demeure indépendant du Ministère. Son indépendance est nécessaire parce qu'Environnement Canada peut être un promoteur ou un responsable dans le cadre d'un examen public, et qu'il participe presque toujours aux examens.

Le Bureau fournit aux ministères des lignes directrices pour l'évaluation initiale des propositions (Guide pour l'évaluation initiale) et les aide à instaurer leurs propres procédures d'évaluation initiale. De plus, il peut aider les ministères responsables à informer le public au sujet des propositions et à demander des réponses le plus tôt possible, à l'étape de la planification, avant que des décisions ne soient prises.

Le BFEÉE publie régulièrement des résumés des décisions d'évaluation initiale, à la lumière des renseignements qu'il reçoit des ministères, afin que le public puisse être avisé des propositions dont on étudie les répercussions environnementales possibles. De plus, le Bureau rédige un rapport annuel destiné au ministre de l'Environnement sur la mise en application du processus. Ce rapport est rendu public.

Une fois qu'il a été décidé de soumettre une proposition à un examen public, le BFEÉE ébauche le mandat de la commission au nom du ministre de l'Environnement, de concert avec le ministère responsable. De plus, il aide à trouver les membres éventuels de la commission et prend les dispositions contractuelles nécessaires avec les personnes nommées par le Ministre.

Le président exécutif du BFEÉE ou son représentant délégué préside normalement la commission. Le Bureau fournit le personnel dont la commission a besoin ainsi que les services administratifs et le matériel nécessaires aux réunions de la commission et à son programme d'information du public. Une fois l'examen terminé, les documents étudiés sont conservés dans la bibliothèque du Bureau, et mis à la disposition du public.

Le BFEÉE doit établir les procédures de base des examens et peut les modifier dans des circonstances

exceptionnelles ou dans le cas des examens fédéraux-provinciaux. En outre, il donne des conseils et de l'aide au sujet des questions de procédure afin d'assurer l'uniformité sur le plan des procédures et de la politique au cours de tous les examens, et négocie la participation provinciale ou territoriale à un examen, la participation fédérale à un examen provincial ou tout autre arrangement de collaboration.

Le BFEÉE conseille le ministre de l'Environnement en matière d'évaluation des incidences environnementales et lui présente des recommandations au sujet du processus. Il administre les fonds du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale. Celui-ci comprend des représentants compétents de l'industrie privée, de la collectivité des experts-conseils, des établissements d'enseignement et du gouvernement. Il a été créé en 1984 pour conseiller le gouvernement, l'industrie et les universités sur les moyens d'améliorer les assises scientifiques, techniques et administratives de l'évaluation environnementale. Le secrétariat du Conseil est assuré par le BFEÉE et Environnement Canada.

PUBLICATIONS QU'ON PEUT OBTENIR DU BFEÉE

- Bulletin des décisions prises à la suite d'évaluations environnementales initiales (trimestriel)
- Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
- Guide pour l'évaluation initiale, Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
- Les commissions d'évaluation environnementale : procédures pour les réunions publiques
- Registre des projets (comprenant une liste des rapports des commissions)

ADRESSES ET NUMÉROS DE TÉLÉPHONE

BFEÉE
13e étage
Immeuble Fontaine
Hull (Québec)
K1A 0H3

(819) 997-1000

BFEÉE
750, rue Cambie, Suite 510
Vancouver (C.-B.)
V6B 2P2

(604) 666-2431

ANNEXE A

GLOSSAIRE

AUDIENCE PUBLIQUE
Tribune publique tenue par une commission d'évaluation environnementale pour connaître des faits et des sujets d'inquiétude au cours de l'examen public d'une proposition.

COMMISSION
Groupe de personnes nommées par le ministre de l'Environnement et chargées d'étudier une proposition qu'un responsable a soumis à un examen public.

DÉCRET SUR LES LIGNES DIRECTRICES
Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (C.P. 1984-2132, DORS/84-467, le 22 juin 1984).

ÉNONCÉ DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES (ÉIE)
Évaluation détaillée, appuyée sur des documents, des conséquences environnementales importantes que peut avoir une proposition. Cette évaluation est établie ou commandée par le promoteur d'un projet conformément aux directives publiées par une commission d'évaluation environnementale en vue d'un examen public.

ÉVALUATION DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES
Activité qui a pour but de déterminer, de prévoir et d'interpréter les répercussions environnementales d'une proposition.

ÉVALUATION INITIALE
Examen d'une proposition visant à déterminer si elle peut avoir des répercussions néfastes sur l'environnement et dans quelle mesure, et si le public se préoccupe suffisamment de la proposition pour qu'un examen public soit souhaitable. S'il n'est pas nécessaire de procéder à un examen public, l'évaluation initiale consiste à déterminer les mesures de planification environnementale et d'atténuation des effets qui doivent être incorporées à la conception de projet.

EXAMEN À PORTÉE RÉGIONALE
Examen portant sur un certain nombre de propositions devant être réalisées dans une même grande région et pouvant être à différents stades de planification ou être fondées sur différents degrés de connaissance scientifique.

EXAMEN DE PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE
Porte sur les calculs environnementaux à employer pour atténuer les incidences négatives.

EXAMEN GÉNÉRIQUE
Examen qui a lieu très tôt au cours de la planification et qui porte sur un éventail de propositions mettant en cause des techniques ou concepts nouveaux.

INCIDENCE ENVIRONNEMENTALE
Effet d'une intervention sur une communauté de plantes, d'animaux ou d'humains et sur l'environnement qu'elle habite et avec lequel elle a des interactions, y compris les effets sur la santé et le bien-être des humains.

MINISTÈRE
Selon le Décret sur les lignes directrices, tout ministère, commission ou organisme du gouvernement du Canada, toute société-mère inscrite à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière et tout organisme de réglementation.

PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT (PÉEE)
Procédure que suivent les ministères fédéraux pour étudier les incidences environnementales complètes de toutes les propositions sur lesquelles ils sont habilités à prendre des décisions.

PROMOTEUR
Organisation entendant réaliser une proposition sur laquelle le gouvernement du Canada peut exercer un pouvoir décisionnel.

PROPOSITION
Tout programme, activité ou projet sur lequel le gouvernement du Canada peut exercer un pouvoir décisionnel conformément au Décret sur les lignes directrices.

SOCIÉTÉ-MÈRE
Une des sociétés énumérées à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière.

ANNEXE B

RÔLES ET RESPONSABILITÉS PENDANT L'ÉVALUATION INITIALE

Le ministère responsable

— dresse des listes de types de propositions aux fins d'exclusion et de soumission automatiques

— mène l'evaluation initiale des propositions sur lesquelles il exerce le pouvoir de décisions

— determine toute incidence environnementale négative de ces propositions

— informe le BFEÉE au sujet des décisions d'évaluation initiale

— voit à ce que toutes ses ententes fédérales-provinciales, fédérales-territoriales ou internationales témoignent des principes du PÉEE

— budgétise l'application du PÉEE

Les autres ministères

— donnent des conseils et des renseignements specialisés au ministère responsable

— protègent les ressources dont ils ont la responsabilite

LE BFEÉE

— établit des lignes directrices pour l'évaluation initiale

— aide, sur demande, les ministères responsables à renseigner et à consulter le public sur une proposition

— présente périodiquement un rapport au ministre de l'Environnement sur l'application du PÉEE

— publie un résumé de l'information publique présentée par les ministères sur leurs décisions d'évaluation initiale.

ANNEXE C

RÔLES ET RESPONSABILITÉS PENDANT L'EXAMEN PUBLIC

Le promoteur

— rédige l'Énoncé des incidences environnementales (ÉIE) et les documents à son appui conformément aux directives établies par la commission

— présente un nombre suffisant d'exemplaires de l'ÉIE dans les langues nécessaires

— met en oeuvre un programme d'information du public

— voit à ce que des hauts fonctionnaires et des spécialistes donnent des exposés et répondent aux questions pendant les réunions et les audiences publiques

Le ministère responsable

— consulte, par l'entremise de son ministre, le ministre de l'Environnement sur le mandat de la commission

— voit à ce que le promoteur s'acquitte de ses responsabilités au cours de l'examen

— voit à ce que des hauts fonctionnaires et des spécialistes donnent des exposés et répondent aux questions pendant les réunions et les audiences publiques

Les autres ministères

— donnent des conseils et des renseignements spécialisés et mettent des spécialistes au service des ministères responsables

— protègent les ressources dont ils ont la responsabilité

Le ministre de l'Environnement

— nomme les membres de chaque commission d'évaluation environnementale

— consulte le ministre responsable au sujet du mandat de la commission

— donne à la commission et rend public le mandat indiquant la portée de l'examen

La commission

— examine les répercussions environnementales de la proposition et les effets sociaux qui en découlent directement.

— examine d'autres aspects de la proposition si la portée normale de l'examen est élargie.

— établit et publie des procédures détaillées

— peut publier des directives pour la préparation de l'ÉIE

— réalise un programme d'information du public

— met l'information à la disposition du public et lui donne le temps de l'étudier avant les audiences publiques

— tient des audiences publiques, qui sont menées de manière informelle suivant des règles déterminées mais non judiciaires

— peut questionner les participants à l'examen sur l'à-propos et l'exactitude des renseignements présentés

— rédige un rapport à l'intention du ministre de l'Environnement et du ministre responsable

Le BFEÉE

— consulte le responsable au sujet du mandat de la commission

— ébauche ce mandat au nom du ministre de l'Environnement

— désigne les personnes pouvant faire partie de la commission

— prend des dispositions contractuelles avec les membres éventuels de la commission

— négocie la participation provinciale ou territoriale à un examen fédéral ou la participation fédérale à un examen provincial

— fournit le secrétariat, le matériel et les services administratifs nécessaires aux commissions

— donne des procédures écrites, des conseils et de l'aide aux commissions afin d'assurer l'uniformité des procédures d'examen public

— le Président exécutif ou son délégué préside d'ordinaire la commission

ANNEXE D

RÔLES ET RESPONSABILITÉS APRÈS L'EXAMEN PUBLIC

Le promoteur

— assure toute surveillance et vérification nécessaires après l'évaluation et réalise toute autre évaluation nécessaire

Le ministère responsable

— rend public le rapport de la commission

— décide de la mesure dans laquelle les recommandations de la commission seront appliquées

— décide de la manière dont les décisions sur la proposition seront annoncées

— voit à ce que toute décision soit incorporée à la conception, à la construction et à l'exploitation de l'aménagement proposé et à ce que des programmes d'inspection et de surveillance environnementale soient établis

Les autres ministères

— décident de la mesure dans laquelle ils donneront suite aux recommandations qui les concernent

Le ministre de l'Environnement

— rend public le rapport de la commission

LE BFEÉE

— distribue le rapport de la commission

— tient des registres

— peut présenter des recommandations au ministre de l'Environnement au sujet du processus